11.3.2025

Hankepäällikkö Arto Leinonen

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asia

Valiokunnan oma asia O 9/2025 vp; Tulorekisterin hyödyntäminen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan toimialalla.

Lausuntoa on pyydetty erityisesti tulorekisterin kuvauksesta ja kehitysnäkymistä sekä tulorekisterin käytöstä työnantajavelvoitteiden hoitamisessa ja sen hyödyntämisestä harmaan talouden torjunnassa.

Tulorekisteristä

Tulorekisteristä ja tulorekisteriin talletettavista tiedoista on säädetty tulotietojärjestelmästä annetussa laissa. Tulorekisterin perustamisen ajurina vuosina 2014–17 oli työnantajien hallinnollisen taakan vähentäminen, minkä vuoksi päähuomio on alusta alkaen ollut työnantajien ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuuksien hoitamisessa tulorekisterin avulla. Lisäksi tulorekisterin kautta katsottiin tarkoituksenmukaiseksi hoitaa myös etuuksiin liittyvät ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuudet, koska niihin liittyvät ilmoittamisen mekanismit ja tarpeet osoittautuivat hyvin samankaltaisiksi työnantajien ilmoitusvelvollisuuksien kanssa. Näistä lähtökohdista tulorekisteriin säädettiin ilmoitettavaksi palkka- ja palkkiotuloja sekä eläke- ja muita etuustuloja koskevat tiedot, jotka tälläkin hetkellä ovat tulorekisteriin ilmoitettavat tulolajit. Tulorekisterissä ei siis ole tietoja esimerkiksi elinkeinotoiminnan ja maatalouden tuloista eikä osinko-, korko- ja vuokratuloista tai luovutusvoitoista eikä tulorekisterin perustamishankkeeseen tällaista toimeksiantoa myöskään aikanaan sisältynyt. Tulorekisteriin ei myöskään voida tallettaa tuloihin liittyviä arkaluonteisia tietoja eikä tulorekisterin tiedon luovuttamisen palveluja ole suunniteltu siten, että ne täyttäisivät arkaluonteisten tietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen liittyvät erityiset vaatimukset

Tulotietojärjestelmästä annetussa laissa ei ole säädetty suorituksen maksajien ilmoitus- tai tiedonantovelvollisuudesta itsestään vaan ainoastaan muuhun lainsäädäntöön perustuvien ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuuksien täyttämisestä tulorekisteriä ilmoittamisvälineenä käyttäen. Lain 6 ja 8 §:ssä on säädetty tiedoista, joiden ilmoittaminen tulorekisteriin on suorituksen maksajille pakollista ja lain 7 §:ssä tiedoista, joiden ilmoittaminen on suorituksen maksajille vapaaehtoista. Tietoihin, joiden ilmoittaminen tulorekisteriin on suorituksen maksajille pakollista, liittyy muualla laissa säädetty suorituksen maksajien oma-

aloitteinen ilmoitusvelvollisuus tiedon käyttäjälle. Tietoihin, joiden ilmoittaminen tulorekisteriin on suorituksen maksajille vapaaehtoista, liittyy muualla laissa säädetty tulorekisterin tiedon käyttäjän pyyntöön perustuva tiedonsaantioikeus. Näiden tietojen osalta suorituksen maksaja voi valita, ilmoittaako se tiedot valmiiksi tulorekisteriin tiedon käyttäjien mahdollista tarvetta varten vaiko vasta tiedon käyttäjän erikseen esittämästä pyynnöstä suoraan tietoja pyytäneelle tiedon käyttäjälle.

Tiedon käyttäjien oikeudesta saada tietoja tulorekisteristä on säädetty lain 13 §:ssä. Tältäkään osin laissa ei ole säädetty tiedon käyttäjien tiedonsaantioikeudesta itsestään vaan ainoastaan muualla laissa säädetyn tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta tulorekisterin välityksellä. Pykälän johdantolauseen mukaan edellytyksenä on, että tiedon käyttäjällä on siihen sovellettavan muun lainsäädännön perusteella oikeus salassapitosäännösten estämättä saada suorituksen maksajien ilmoittamia tietoja itselleen. Tulorekisterin tiedon käyttäjien määrää on vuoden 2019 käyttöönoton jälkeen laajennettu useaan otteeseen ja nykyisin tulorekisteristä tietoja saavat:

- Verohallinto
- Harmaan talouden selvitysyksikkö
- Työeläkeyhtiöt
- Työllisyysrahasto
- Vakuutusyhtiöt (työtapaturma- ja ammattitautivakuuttaminen sekä liikennevakuuttaminen)
- Tapaturmavakuutuskeskus
- Valtiokonttori
- Kela
- Hyvinvointialueet
- Kunnat ja kuntayhtymät
- Työttömyyskassat
- Työsuojeluviranomaiset
- Tilastokeskus
- KEHA-keskus
- ELY-keskus
- Maahanmuuttovirasto
- Ulosotto
- Poliisi
- Tulli
- Oikeusaputoimistot, talous- ja velkaneuvonta sekä yleiset edunvalvojat
- Haastemiehet
- Valtion tukeman asumisrakentamisen keskus
- Ahvenanmaan maakunnan hallinto
- Työ- ja elinkeinoministeriö

Tulorekisteri ja työnantajavelvoitteet

Työnantajien ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuuksista valtaosa joko lakisääteisesti hoidetaan tai on työnantajan niin halutessa mahdollista hoitaa tulorekisterin välityksellä. Tulorekisteriin pakollisesti ilmoitettavien tietojen joukko määräytyy pitkälti verotuksen ja työeläkevakuuttamisen sekä työnantajan työttömyysvakuutusmaksun ja työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen vakuutusmaksun määräämisen tietotarpeista lähtien. Tulorekisteriin ilmoitettuja tietoja käytetään paitsi tulonsaajaa eli kansalaista koskevassa päätöksenteossa niin myös tiedot ilmoittanutta suorituksen maksajaa itseään koskevassa päätöksenteossa. Tulorekisteriin ilmoitettujen tietojen perusteella lasketaan työnantajan maksettavaksi tulevien ennakonpidätysten, lähdeverojen ja sairausvakuutusmaksun määrät kuukausittain sekä lisäksi työnantajan eläkevakuutusmaksun määrä, työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrä ja työnantajan työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen vakuutusmaksun määrä. Tulorekisterin tietoja käytetään siis työnantajaan kohdistuvien velvoitteiden hoitamisessa jo nykyisin hyvin kattavasti.

Tulorekisteri ja harmaan talouden torjunta

Tulorekisteristä ovat oikeutettuja saamaan tietoja muun muassa Poliisi, Tulli ja Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö, jotka hyödyntävät tietoja harmaata taloutta koskevien ilmiöselvitysten laatimisessa sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden selvittämisessä ja torjunnassa. Valtiovarainministeriöllä ei kuitenkaan ole yksityiskohtaista tietoa eikä näkyvyyttä siihen, millä tavoin tietoja tarkalleen ottaen näissä toiminnossa hyödynnetään.

Lisäksi tiedossa on, että myös Rajavartiolaitoksella olisi tarve saada tulorekisteristä tietoja omassa rikosten torjunta- ja selvitystyössään käytettäväksi. Rajavartiolaitos ei tällä hetkellä kuulu tulorekisterin tiedon käyttäjiin, mutta Rajavartiolaitoksen tarve pyritään toteuttamaan lähitulevaisuudessa jonkin asiayhteydeltään sopivan lainsäädäntöhankkeen puitteissa.

Tulorekisterin kehitysnäkymistä

Tällä hetkellä valmisteilla tai selvitettävänä olevat kehittämistoimenpiteet liittyvät tulorekisterissä olevien tietojen laadun ja eheyden valvontaan sekä tietojen oikeellisuuden varmistamiseen nykyistä kattavammin. Samalla selvitetään mahdollisuuksia tiedon käyttäjien omissa valvontaprosesseissa syntyvien valvontatietojen hyödyntämiseen ja niiden välittämiseen edelleen toisille tiedon käyttäjille tässä samassa tarkoituksessa. Lisäksi selvitetään mahdollisuutta

etuustulojen tietosisällön kasvattamiseen työeläkkeiden laskennassa tarvittavien ansioperustetietojen osalta.

Keskusteluja on käyty myös työttömyyskassojen esittämästä tarpeesta säätää työttömyysturvan käsittelyssä tarvittavia tulorekisteriin nykyisin vapaaehtoisesti ilmoitettavia tietoja pakollisesti ilmoitettaviksi. Tässä haasteena on kuitenkin työantajapuolen (EK ja Yrittäjät) tiedetysti voimakas vastustus asiaa kohtaan. Syynä tähän on kaikki työntekijät kattavasta pakollisen ilmoittamisen laajentumisesta aiheutuva hallinnollisen taakan lisääntyminen suhteessa siihen, että tiedot ovat työttömyysturvan näkökulmasta tosiasiallisesti tarpeellisia vain niiden työntekijöiden osalta, jotka jäävät työttömiksi tietyn ajan kuluessa tietojen ilmoittamisesta. Asiaa ei ole käytännössä mahdollista edistää ilman sitä tukevaa poliittista linjausta.

Alustavia selvityksiä on tehty myös tulorekisterin tietosisällön laajentamisesta arkaluonteisiin tulotietoihin, jolloin tulorekisterin kautta olisi mahdollista hoitaa myös näihin tietoryhmiin liittyviä ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuuksia, jotka toistaiseksi ovat jääneet eri tavoin tulorekisterin ulkopuolella hoidettaviksi. Tulorekisterin sidosryhmät ovat kuitenkin pitäneet edellä selostettuja tietojen laadunvalvontaan ja niiden oikeellisuuteen liittyviä kehittämistoimenpiteitä arkaluonteisia tietoja tärkeämpänä, minkä vuoksi tämän kokonaisuuden edistämistä ei ole pidetty tällä hetkellä ajankohtaisena.

Yleisen tason toiveita on esitetty myös tulorekisterin tietosisällön laajentamisesta kokonaan uusin tulolajeihin, erityisesti elinkeinotoiminnasta ja maataloudesta saatuihin tuloihin ja vuokratuloihin. Näiden tulolajien osalta pulmana kuitenkin on olemassa olevan reaaliaikaisen tietolähteen puuttuminen, minkä vuoksi asia ei ole edistettävissä helposti eikä nopeasti. Näiden tulolajien osalta ajantasaisten tietojen kerääminen todennäköisesti edellyttäisi jonkinlaisen jatkuvan ilmoitusvelvollisuuden säätämistä henkilölle itselleen, mitä ei ole pidetty käytännössä mahdollisena. Valmistuneen verotuksen tiedot taas ovat ajankohdasta riippuen 8–22 kuukautta vanhoja eikä reaaliaikaiseen ilmoittamiseen perustuvaan tulorekisteriin ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi ryhtyä keräämään tällaisia selkeästi menneeseen aikaan kytkeytyviä tulotietoja.

Tulorekisteri ja positiivinen luottotietorekisteri

Tulorekisterissä olevia tulotietoja hyödynnetään myös positiivisessa luottotietorekisterissä. Tulotiedot siirretään positiiviseen luottotietorekisteriin ja luovutetaan sieltä luotonantajille luottotietoraportilla luotonhakijan luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettäväksi. Tulotiedot luovutetaan tällöin henkilön yhteenlasketuina brutto- ja nettotuloina viimeisimmän 12 kuukauden ajalta. Luottotietoraportilla henkilön tulotiedot näkyvät siltä osin kuin ne ovat saatavissa tulorekisteristä eli mukana ei ole esimerkiksi elinkeinotoiminnan tuloja tai vuokratuloja.